

Este informe se presenta tal como se recibió por el CIID de parte del o de los becarios del proyecto. No ha sido sometido a revisión por pares ni a otros procesos de evaluación.

Esta obra se usa con el permiso de Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

© 1999, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

LATIN AMERICAN TRADE NETWORK (LATN)

La Red Latinoamericana de Comercio Internacional apoyada por el IDRC (Canadá)



Programa de Estudios
sobre Instituciones
Económicas Internacionales

Research Program
on International
Economic Institutions

BRASIL: EL RECIENTE CICLO DE INVERSIONES Y LAS POLÍTICAS DE ATRACCIÓN

PEDRO DA MOTTA VEIGA
FUNCEX Y CONFEDERACIÓN NACIONAL DE LA INDUSTRIA, BRASIL

La competencia en Brasil para atraer inversiones se ha exacerbado en la última década, involucrando a un número creciente de estados y municipios. Este fenómeno se inserta en un proceso de revisión del paradigma dominante de la política industrial. Los rasgos centrales de este proceso son los siguientes:

- La descentralización de los instrumentos de política industrial.
- La creciente utilización de mecanismos alternativos a los incentivos fiscales para la atracción de nuevas inversiones.
- La incipiente emergencia de una mayor capacidad regulatoria e institucional y de modernización de las prácticas de los gobiernos

1. LAS INVERSIONES EXTERNAS DIRECTAS EN BRASIL

En comparación con los patrones de industrialización de la etapa de sustitución de importaciones, Brasil tuvo un régimen regulatorio de los flujos de inversión extranjera directa (IED) poco discriminatorio y marcado por una notable estabilidad. En contraste con las elevadas restricciones arancelarias y no arancelarias a las importaciones, el régimen de inversión presentaba sólo algunas reservas "horizontales" (o sea, válidas para todos los sectores) y restricciones sectoriales convencionales para el modelo dominante de la época.

Brasil experimentó a fines de los años 50 y en la década del 70, dos ciclos de IED en sectores industriales con altas tasas de crecimiento en el mercado doméstico (automóviles, químicos, bienes de capital y alimentos), hasta que la crisis de los años 80 prácticamente lo excluyó del "mapa" de las IED.

En la década del 90, el esfuerzo de estabilización macroeconómica, la liberalización comercial unilateral, la consolidación del Mercosur como mercado ampliado y el "aggiornamento" regulatorio (i.e. privatizaciones, concesiones, supresión de monopolios públicos), dieron origen a una rápida y fuerte reversión de esta tendencia, observable a partir de 1995. Tanto es así que en 1998 Brasil absorbió el 14% de los flujos de IED orientadas a los países en desarrollo (PED), ocupando la segunda posición en el ranking de receptores entre estas naciones.

2. EL CICLO RECIENTE DE LA IED EN BRASIL

El nuevo ciclo de inversiones externas en Brasil tiene tanto líneas de continuidad como de ruptura con el período anterior. Entre las primeras, prevalece el patrón de inversión *market-seeking* (i.e., inversión atraída por amplios mercados locales relativamente protegidos) y cierta sensibilidad a los regímenes promocionales y a los incentivos gubernamentales.

Entre los elementos de diferenciación se destacan el creciente peso de los sectores de servicios; la entrada, usualmente en asociación, de empresas transnacionales en sectores productores de commodities dominados previamente por grandes grupos nacionales; y la relevancia de modalidades de entrada basadas en la compra de empresas y de activos locales antes que en proyectos *greenfield* (inversiones adicionales de empresas transnacionales ya instaladas en Brasil). El cuadro que sigue detalla los rasgos dominantes de las IED desde el retorno de Brasil al "mapa" de los inversores externos.

3. LA COMPETENCIA PARA ATRAER IED¹

Un fenómeno que caracterizó fuertemente el reciente ciclo de IED fue la competencia entre estados y municipios para atraer la mayor parte de los flujos entrantes.

Principales tendencias de los flujos recientes de IED en Brasil

Concentración en los sectores automotriz, químico, de alimentos y bebidas.

Crecimiento en los sectores de equipamiento electrónico, informática y telecomunicaciones (sectores más modernos de la industria, orientados hacia el mercado doméstico en expansión).

Crecimiento de la participación de los servicios en el flujo de IED (impacto de la reestructuración del sector financiero y del proceso de privatización de servicios públicos de infraestructura).

Crecimiento de la relevancia de algunos países inversores como Estados Unidos (en ramas industriales, privatización de los servicios públicos de energía y telecomunicaciones), España (en servicios financieros, energía y telecomunicaciones) así como Chile y Argentina.

Participación actual en los principales flujos tanto de newcomers (nuevos ingresantes al mercado doméstico vía privatizaciones) como de inversiones industriales *greenfield*.

Crecimiento de la participación de los estados del sur y sudeste con la consiguiente consolidación de nuevos polos industriales en Minas Gerais, Paraná y Rio Grande do Sul.

Dinamismo del Mercosur como factor contributivo a la tendencia de descentralización industrial.

A lo largo de los años 60 y 70, los instrumentos de política industrial y regional –altamente intervencionistas- se encontraban en las manos del gobierno federal, que influía directamente en la localización de las inversiones. El mercado cerrado a la competencia externa obligaba a las empresas extranjeras a tener presencia en el Brasil como condición esencial de acceso al mercado doméstico, disminuyendo así el peso de los criterios de costos y de competitividad. Asimismo, esto implicaba aceptar la interferencia del gobierno en la localización de las inversiones. Se observaban entonces casos en que los esfuerzos estatales para atraer IED (realizados con éxito por Minas Gerais en el caso de FIAT) eran desestimulados por el gobierno federal bajo la presión de San Pablo, polo industrial hegemónico.

En los años 80 e inicios de los 90, la merma de las IED relegaron el tema de la competencia por atraerlas a un segundo plano, al mismo tiempo que la estructura regulatoria e institucional de la política industrial del gobierno federal era gradualmente desmontada. La competencia fue más virtual que real, ya que si bien había oferta de incentivos estatales, los mismos carecían de demanda debido a la escasez de inversiones.

Es solamente con los esfuerzos para la estabilización macroeconómica, la apertura comercial y el nuevo ciclo de inversiones domésticas y externas, que la competencia se volvió “activa”. A partir de 1995 se tornó en la cara más visible del paradigma emergente de política industrial, marcado este último por la descentralización de los instrumentos y de las instituciones de política. Por su parte, la “guerra fiscal” o guerra de incentivos fue rápida y fácilmente amalgamada a la competencia para atraer inversiones, que –como se verá- incluye otras dimensiones de política igualmente importantes. Los “paquetes” de incentivos estatales variaron según el tipo de inversión que se pretendía atraer, pero siempre incluyeron incentivos

fiscales y financieros y la construcción de infraestructura.

En el caso del sector automotriz, algunos estados aportaron capital directamente a la empresa creada. Los datos indican que el valor de los incentivos por empleo directo creado por las inversiones creció enormemente entre 1995 y 1997, beneficiando relativamente a las firmas que anunciaron finalmente sus inversiones. A su vez, en el caso de las inversiones en la producción de bienes tradicionales, el montaje de esquemas de contratación de mano de obra capaz de reducir fuertemente los costos, parece haber jugado un papel importante en la competencia entre los estados del nordeste.

Los aspectos negativos de la competencia son en general asociados –con razón- a la utilización abusiva de incentivos por parte de instancias gubernamentales que se encontraban, en general, en una frágil situación financiera. Desde la óptica del gobierno federal, una vez tomada por la empresa la decisión de invertir en Brasil, cualquier incentivo concedido a nivel subnacional era un mero desperdicio de recursos públicos. Desde la perspectiva de los estados la lógica es diferente y, si bien la política industrial descentralizada es parte de un nuevo paradigma, también se debe tomar en cuenta la lógica de acción estadual.

También desde la óptica de los intereses de los estados hay elementos fácilmente criticables en la guerra de incentivos para atraer inversiones. En primer lugar, es notoria la falta de transparencia en las negociaciones y en los acuerdos con los inversores. En segundo lugar, las “inversiones” hechas por los gobiernos para atraer nuevas empresas y plantas industriales tienden a convertirlos en defensores de los intereses de las empresas y sectores incentivados, inclusive en el plano de las políticas federales, fomentando indirectamente estrategias y comportamientos de *rent-seeking*.

PRINCIPALES EJES DE LA RECIENTE COMPETENCIA PARA ATRAER INVERSIONES

TIPO DE INVERSIÓN	SECTORES	ESTADOS EN COMPETENCIA
Nuevas IED	Automotriz Equipamientos electrónicos Telecomunicaciones	Estados más desarrollados (del sur y del sudeste) (nuevos recursos estratégicos)
Inversiones domésticas	Industrias tradicionales	Estados del nordeste vs. sur y sudeste (reducción del costo de mano de obra)
Inversiones domésticas	Agroindustria	Estados del nordeste y centro-oeste (disponibilidad de tierras de bajo costo)



Además, este proceso genera resultados negativos en el plano subregional, al crear condiciones desiguales en materia no sólo de atracción de nuevas inversiones, sino también de los costos de inversión y de producción vigentes en diferentes regiones de la Unión Aduanera.

Ahora bien, la guerra de incentivos es solamente uno, y el más distorsivo, de los componentes de la competencia para atraer inversiones. Otros elementos menos conocidos de este proceso sugieren que está en curso, bajo la descentralización de la política industrial, un movimiento innovador de capacitación regulatoria e institucional y de modernización de las prácticas de los gobiernos subnacionales. Este movimiento no se reduce sólo al otorgamiento de incentivos sino que incluye la privatización de empresas estatales y la creación de agencias estatales de regulación de servicios privatizados. Esta dinámica es particularmente visible en los estados mejor posicionados en la competencia y que cuentan con una buena situación fiscal y financiera. En la percepción de los inversores, estos estados son socios confiables, tanto en cuanto a la efectiva concesión de beneficios a lo largo de los años, como al mantenimiento de las reglas y políticas. En este sentido, la competencia parece extenderse a la calidad de los gobiernos y a sus capacidades institucionales y regulatorias, ya que sus resultados premian el desempeño de los estados mejor administrados y más avanzados en sus procesos de modernización.

El análisis de las decisiones de localización de una nueva inversión abona la percepción de que los incentivos para atraerla son mayores a nivel subregional que nacional. En realidad, el proceso decisorio ocurre en dos etapas. En la primera, la decisión de invertir en cierto país se realiza considerando el tamaño del mercado, la situación macroeconómica y regulatoria, el régimen de comercio y de inversión y -en el caso de una zona de libre comercio o de una unión aduanera- la estabilidad del mercado ampliado y la previsibilidad de las reglas. Decidido el país, la segunda etapa implica la elección de una región potencialmente atractiva en función de la calidad de su infraestructura y mano de obra, de su proximidad al mercado consumidor, etc.

En los hechos, la decisión precisa de localización es una tercera etapa del proceso de selección, en la que los incentivos pueden tener un papel relevante para atraer inversiones, ya que se elige entre áreas (y estados) razonablemente homogéneos en término de recursos y factores.

¿Cuáles son los efectos de este proceso? Ciertamente, la distorsión locacional generada por la competencia y por los incentivos tiende a ser pequeña. Las empresas solamente examinan propuestas de estados que cumplen con ciertos requisitos vitales para las necesidades específicas de sus inversiones, como asimismo una razonable situación financiera y de transparencia y buen gobierno. En este sentido, las nuevas inversiones en Brasil siguieron una lógica casi natural de desconcentración (caso automóviles) y de relocalización (caso calzados) inducida por la búsqueda de mayor competitividad y de menores costos de producción.

4. CONCLUSIONES

La competencia para atraer inversiones se inserta en un proceso de revisión del paradigma dominante de la política industrial brasileña. Esta tendencia, observable también en otros países, sugiere que el fenómeno no desaparecerá ni será revertido. No obstante, sus efectos nefastos tenderán a disminuir en el futuro próximo en la medida en que el gobierno federal, con serios problemas fiscales, aumente las presiones sobre los estados. Asimismo, el ciclo de inversiones del sector automotriz por cierto se agotó, y es justamente en este sector donde la competencia para atraer inversiones alcanzó una dimensión preocupante.

Por lo tanto, desde el punto de vista de la política pública, la cuestión relevante radica en cómo regular esta competencia, limitándola de acuerdo a reglas claras y estables, y condicionando el uso de incentivos estatales a, por lo menos, tres factores:

- la situación fiscal y financiera de cada estado;
- el grado de desarrollo económico relativo de los diferentes estados; y
- la transparencia de los acuerdos negociados entre los estados y las empresas inversoras.

Esta sección se desarrolla ampliamente en Motta Veiga, P. e Iglesias, R. (1997), Policy Competition and FDI in Brazil, trabajo elaborado para el Centro de Desarrollo de la OCDE.

La serie **BRIEF** está disponible en Internet en www.latn.org.ar. Para recibir cada nuevo **BRIEF** por correo electrónico, por favor haga su solicitud a rrii@sinectis.com.ar